

УДК 349.414

Д.О.ГОПЦІЙ

Харківський національний аграрний університет ім. В.В. Докучаєва

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ МІСТ

На основі аналізу діючої законодавчої бази визначено проблеми, що склалися в сфері управління земельними ресурсами міст. Означено прогалини правового регулювання земель житлової і громадської забудови.

На основании анализа действующей законодательной базы определены проблемы, сложившиеся в сфере управления земельными ресурсами городов. Обозначены пробелы правового регулирования использования земель жилищной и общественной застройки.

The problems which had been formed in the town land management sphere on the base of current legal legislation have been determined. The gaps in legal regulation of dwelling and public building lands use have been marked.

Ключові слова: управління землями міст, зонування територій, функціональна зона.

Сучасне місто – складна господарсько-організаційна система, тому його управління може здійснюватися лише за умови комплексного підходу до всіх її складових: території, населення, комунально-господарської структури, виробничого та невиробничого сектору економіки. В цьому аспекті першочергову увагу слід приділяти раціональному використанню земельного фонду міста, який є просторовим базисом для розміщення решти елементів системи. Ця мета може бути досягнута за наявності дієвої правової системи регулювання земельних відносин. Незважаючи на те, що з часу проголошення незалежності України було прийнято понад дві тисячі нормативно-правових актів (не враховуючи актів індивідуальної дії) щодо регулювання земельних відносин, ще чимало питань залишаються нерегульованими.

Проблема правового забезпечення управління землями міст досліджувалась рядом науковців як у сфері земельного права (М.В.Шульга, Є.О.Іванова [1, 2]), так і в сфері землевпорядкування (А.М.Третяк, Л.Я.Новачковський, М.Г.Ступень [3-5] та ін.).

Так, на думку М.В.Шульги, визначення земель житлової та громадської забудови, наведене в ст.38 Земельного кодексу України, є не зовсім повним. До цих земель мають належати не тільки земельні ділянки, що їх використовують для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд інших об'єктів загального користування, а й ті що забезпечують належну експлуатацію цих об'єктів, а також ті, які відповідно до містобудівної документації підлягають забудові житловими, комунально-побутовими і соціально-культурними будівлями

та спорудами, а також іншими об'єктами загального користування [1].

С.О.Іванова, відзначаючи незадовільний стан правового регулювання використання земель житлової і громадської забудови в Україні, пропонує розробити і прийняти спеціальний закон "Про використання земель житлової та громадської забудови", який би регламентував використання зазначеної категорії земель [2].

У свою чергу, Л.Я.Новаковський і М.А.Олещенко з метою удосконалення правового регулювання земельних відносин у містах пропонують прийняти цілу низку нормативно правових актів [4]. Серед яких на особливу увагу заслуговують Закон України "Про межі адміністративно-територіальних утворень" та Закон України "Про порядок набуття і реалізації прав на землю в межах населених пунктів".

Мета даної роботи – дослідити стан правового забезпечення використання земель житлової і громадської забудови, а також визначити проблеми, що склалися в сфері управління зазначеною категорією земель.

На сьогоднішній день до основних законодавчих актів, що регулюють відносини в галузі використання земель житлової і громадської забудови, можна віднести Земельний кодекс України (КЗУ) від 25 жовтня 2001 р. [6]; Закони: "Про планування і забудову територій" від 20 квітня 2000 р. [7], "Про основи містобудування" від 16 листопада 1992 р. [8], "Про Генеральну схему планування території України" від 7 лютого 2002 р. [9].

В чинному Земельному кодексі, на відміну від Земельного кодексу 1990 р. [10], вперше землі житлової і громадської забудови виділено як окрему категорію земель замість земель населених пунктів.

Мотивом законодавчої зміни категорії землі населених пунктів на землі житлової та громадської забудови стали два наукових підходи до розуміння цієї категорії земель.

Відповідно до першого – категорія земель населених пунктів була виділена не за критерієм цільового призначення, як решта категорій, а за критерієм територіального розміщення.

В основі другого є те, що в межах населеного пункту можуть існувати всі категорії земель. А тому відносити землі, що мають очевидні ознаки інших категорій, до земель населених пунктів не логічно.

На перший погляд дані зауваження слушні, але не менш логічними є наступні контраргументи. Відповідно до ст.38 ЗКУ до земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування. Виходячи з наведеної дефініції, чинний ЗКУ і при виді-

ленні земель житлової та громадської забудови не відмовився від критерію територіального розміщення: до даної категорії земель відносяться лише землі в межах населених пунктів.

Входження ж до складу однієї категорії земель, що мають ознаки інших категорій, – явище поширене і стосується не тільки земель населених пунктів (наприклад, землі лісгосподарського призначення та водного фонду можуть входити до складу земель оборони, оздоровчого призначення, природного заповідного фонду тощо) [11].

Ст.180 ЗКУ передбачено поділ земель населених пунктів на зони. Відтак об'єктом зонування виступають всі землі населеного пункту, а не лише землі житлової та громадської забудови. Відповідно до п.2.1 ДБН 360-92** [12] територія міста поділяється за функціональним призначенням на сільбищну, виробничу (в тому числі зовнішнього транспорту) і ландшафтну рекреаційну зони. Отже, відсутня будь-яка прив'язка до поділу земель на категорії.

Таким чином, проблемою є те, що такий поділ не співпадає і не узгоджується із законодавчим поділом земель на категорії, що породжує, по суті, дві автономні системи класифікації земель у межах населеного пункту. Така ситуація не дає змогу встановити однозначний правовий режим земельної ділянки, що суперечить принципам ринку земель.

Позитивним у цьому відношенні, на нашу думку, є досвід Російської Федерації, де землі населених пунктів виділено окремою категорією земель.

Так, до ст.83 Земельного кодексу Російської Федерації від 25 жовтня 2001 р. [13] (далі ЗКРФ) землями населених пунктів визнаються землі, що використовуються і призначені для забудови та розвитку населених пунктів. Порядок використання земель населених пунктів визначається відповідно до зонування їх територій. Територія населеного пункту в його адміністративних межах поділяється на територіальні зони.

Відповідно до ст.85 ЗКРФ до складу земель населених пунктів можуть входити земельні ділянки, віднесені відповідно до містобудівних регламентів до наступних територіальних зон: житлових, громадсько-ділових, виробничих, інженерних і транспортних інфраструктур, рекреаційних, сільськогосподарського використання, спеціального призначення, військових об'єктів, інших територіальних зон.

Межі територіальних зон повинні відповідати вимогам приналежності кожної земельної ділянки тільки до однієї зони. Правилами землекористування і забудови встановлюється містобудівний регламент для кожної територіальної зони індивідуально, з урахуванням

особливостей її розміщення і розвитку, а також можливості територіального поєднання різних видів використання земельних ділянок (житлового, громадсько-ділового, виробничого, рекреаційного та інших видів використання земельних ділянок).

Для земельних ділянок, розміщених в межах однієї територіальної зони, встановлюється єдиний містобудівний регламент. Містобудівний регламент територіальної зони визначає основу правового режиму земельних ділянок, а також всього, що знаходиться над і під поверхнею земельних ділянок і використовується в процесі забудови і наступної експлуатації будівель і споруд.

Таким чином, в законодавстві РФ наявна логічна ієрархічна структура: категорія земель – територіальна зона – земельна ділянка. Такий підхід дозволяє чітко встановити правовий режим кожної земельної ділянки. Це, по-перше, дозволяє захистити права власників землі, землекористувачів та місцевих територіальних громад, а по-друге – сприяти формуванню ефективного ринку земель.

Вважаємо, що позитивний досвід Російської Федерації повинен бути врахований при внесенні відповідних змін до земельного законодавства України, зокрема, при розробці спеціального закону в сфері регулювання зонування земель населених пунктів, існування якого прямо передбачено ст.180 ЗКУ.

Виділенням однорідних за правовим режимом зон, де потрібні види землекористування будуть запроваджуватися шляхом прямих заборон чи приписів, сприятимуть кращому розумінні своїх прав та обов'язків власниками та користувачами землі. Крім того, зонування території міста слід розглядати як основу для визначення містобудівної цінності земельних ділянок, в тому числі з точки зору інвестиційної привабливості.

З одного боку, потенційний інвестор має змогу бачити розміщення та співвідношення всіх функціональних зон з визначеними щодо них правовими режимами на території міста. Таким чином, він може обирати найбільш привабливі відповідно до поставлених цілей території для інвестицій, без ризику зазнати негативного впливу від суміжних землекористувачів функціональних зон. З іншого боку, встановлення правового режиму щодо кожної функціональної зони робить передбачуваною поведінку власників землі та землекористувачів, що дає змогу органам місцевого самоврядування прогнозувати та планувати подальший розвиток міста. Функціональне зонування дозволяє забезпечити сприятливі умови проживання населення, у тому числі обмежити шкідливий вплив господарчої та іншої діяльності на навколишнє середовище, забезпечити раціональне використання території міста.

Кожна адміністративно-територіальна одиниця, в тому числі й місто, повинні мати свою межу. Відповідно до ч.1 ст.173 Земельного кодексу [6] межа міста – це умовно замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює територію міста від інших територій. Межа міста не тільки визначає зовнішні кордони території, але має й інше значення, яке полягає в тому, що в межах території конкретного адміністративно-територіального утворення реалізуються повноваження компетентних органів (органів місцевого самоврядування). Визначеність межі міста є необхідною умовою для управління міськими землями та планування їх подальшого використання. Але й досі в більшості міст не встановлені межі. А за таких умов вся система управління земельними ресурсами міста є малоефективною адже не зрозуміло хто і чим управляє. Відповідно до ст.175 Земельного кодексу межі адміністративно-територіальних утворень встановлюються в порядку та відповідно до закону. Проте, як і в випадку із зонуванням земель, відповідного закону і досі немає. Верховною Радою України розглядався проект Закону "Про адміністративно-територіальний устрій", але він був повернутий Президентом України з його пропозиціями.

Як зазначено у ст.176 Земельного кодексу, документом, яким посвідчуватимуться межі адміністративно-територіальних утворень, є державний акт України. Такий документ повинен буде видаватися містам як адміністративно-територіальним утворенням. Він має містити повні й достовірні відомості про межі даного міста. Але форма такого акта та порядок його видачі поки що не встановлена. Деякі землевпорядники та фахівці із земельного права висловлюють думку що існування такого документу взагалі неможливе. Вони обґрунтовують це тим, що будь-які зміни у формах власності на землю, які відбуваються в межах адміністративно-територіальних утворень майже не щодня, потребуватимуть видачі нового державного акту. Таке твердження робиться на підставі аналогії державного акта України на право власності на землю з державним актом України, що відповідно до ст.176 ЗКУ повинні отримувати адміністративно-територіальні утворення. На наш погляд, таке ототожнення робити не можна. Вважаємо, що державний акт України, про який йдеться мова в ст.176 ЗКУ, – це документ особливої правової природи і повинен стосуватися лише зовнішньої межі адміністративно-територіальних утворень, а не змін форм власності і правових режимів на землю, що відбуваються в середині. Тому дуже важливою проблемою є вирішення цього питання Верховною Радою України в найближчий час.

Ідучи шляхом побудови громадянського суспільства, наша держава дала широкі повноваження територіальним громадам, у тому чи-

слі і в галузі управління земельними ресурсами. З цією метою було прийнято Закон України "Про розмежування земель державної та комунальної власності" від 5 лютого 2004 р. [14], який відповідно до ст.3 покликаний регулювати відносини, пов'язані з розмежуванням земель державної власності на землі комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст і землі державної власності. Але до цього часу вказаний закон фактично не працює, оскільки не розроблені рекомендації щодо складання проектів розмежування земель державної та комунальної власності й не затверджено форму державного акта на право комунальної власності на землю.

З часу проголошення незалежності була прийнята велика кількість нормативно правових актів щодо регулювання земельних відносин та містобудування в Україні. Але, як показав аналіз, у законодавстві чимало питань щодо регулювання земельних відносин у містах залишаються невирішеними: закони, на які посилається Земельний кодекс (зокрема закон, що має регулювати порядок здійснення зонування земель, і Закон "Про адміністративно-територіальний устрій"), не прийняті; форма державного акту на межі адміністративно-територіальних утворень і державного акту на право комунальної власності на землю, а також порядок їх видачі не встановлені, а Закон України "Про розмежування земель державної та комунальної власності" має здебільшого формальний характер, адже не розроблено чіткого механізму проведення відповідних робіт. Такий стан справ робить малоефективною систему управління земельними ресурсами в містах, ускладнює подальший територіальний та економічний розвиток міст. Єдиним шляхом виходу із ситуації, що склалася, є усунення Верховною Радою України відповідних прогалин у законодавстві.

- 1.Земельне право України / За ред. М.В.Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
- 2.Іванова Є.О. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – Харків, 2007. – 18 с.
- 3.Третяк А.М. Антологія земельних відносин, землеустрою, земельного кадастру, охорони земель та економіки землевпорядкування в Україні (Вибрані твори в 5 т.). Т.1. Земельні відносини. – К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2009. – 550 с.
- 4.Соціально-економічні проблеми сучасного землекористування / Л.Я. Новаковський, М.А. Олещенко. – К.: Урожай, 2007. – 276 с.
- 5.Ступень М.Г. Використання земель населених пунктів. – Львів: Львів. держ. агр. ун-т, 2000. – 359 с.
- 6.Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3-4. – Ст.7.
- 7.Про планування і забудову територій: Закон України від 20 квітня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст.250.
- 8.Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 р. // Відомості

Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст.683.

9.Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст.204.

10.Земельний Кодекс України від 18 грудня 1990 р. №561-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

11.Мірошниченко А.М. Земельне право України. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 712 с.

12.ДБН 360-92**. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень». від 17 квітня 1994 р. №44. – Режим доступу: <http://www.budinfo.com.ua>.

13.Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ. – Режим доступа: <http://ozpp.ru>.

14.Про розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 5 лютого 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 35. – Ст.411.

Отримано 21.02.2011

УДК 332.365 : 711.55

М.В.СВТУШЕНКО

Харківська національна академія міського господарства

ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ЯК ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РАЦІОНАЛЬНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Розглядаються основні аспекти зонування земель в ринкових умовах, аналізуються методи управління земельними ресурсами, використання зонування земель за кордоном, значення зонування земель і економічні перспективи його використання на території України.

Рассматриваются основные аспекты зонирования земель в рыночных условиях, анализируются методы управления земельными ресурсами, использование зонирования земель за рубежом, значение зонирования земель и экономические перспективы его использования на территории Украины.

The main aspects of land zoning in the market, analyzes the methods of land management, land use zoning abroad, the value of land zoning and economic prospects of its use in Ukraine.

Ключові слова: раціональне землекористування, зонування земель.

В умовах державної власності на землю управління її розвитком здійснювалось на підставі використання адміністративних централізованих методів управління, коли рішення про здійснення певних проєктів та їх фінансування приймалися в рамках державної системи планування. Але в 90-ті роки економічні, політичні, юридичні зміни в країні закріпили створення різних форм власності, їх розвиток, а також посилення значимості небюджетних джерел інвестування коштів. Це призвело до стійкого, постійного попиту на земельні ресурси і виникла негайна потреба регулювання відносин, пов'язаних із використанням земельних ділянок.

З метою реалізації інтересів суб'єктів, держава закріплює і здійс-